

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
CUARTO PERIODO

CARPETA Nº 1238 DE 1993

COMISION DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS

DISTRIBUIDO Nº 2424 DE 1993

SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

SETIEMBRE DE 1993

RENDICION DE CUENTAS Y BALANCE DE EJECUCION PRESUPUESTAL
- EJERCICIO 1992 -

PLAN DE INVERSIONES Y ARTICULOS DESGLOSADOS POR LA COMISION DE PRESUPUESTO INTEGRADA CON HACIENDA

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 23 DE SETIEMBRE DE 1993

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Carlos Bouzas

Asisten : Señores Senadores Wilson Elso Goñi, Dante Irurtia y Néstor Moreira Graña

Invitados especiales : Señor Subsecretario de Transporte y Obras Públicas, doctor José María Barbé

lt.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 9 y 18 minutos)

La Comisión de Transporte y Obras Públicas tiene el agrado de recibir al señor Subsecretario de Transporte y Obras Públicas para tratar nuevamente el artículo 19, según lo resuelto en la reunión de la víspera por la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda a la que nosotros concurrimos, oportunidad en la que se decidió suspender la discusión de este artículo y solicitar un mejor asesoramiento a los efectos de decidir sobre el texto del antepenúltimo inciso propuesto por esta Comisión que dice: "En las trasposiciones, los proyectos reforzantes serán exclusivamente los de 'Mantenimiento' de los programas del Inciso y los reforzados serán en todos los casos, los creados legalmente". Al respecto, deseo expresar que dos señores Senadores de la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda...

SEÑOR ELSO GOÑI.- Si la memoria no me es infiel, fueron tres los señores Senadores que objetaron la redacción de la norma. Uno de ellos, el señor Senador Cassina, me parece que hizo referencia a que prefería la redacción del artículo propuesta por la Cámara de Representantes, cuya aprobación había salido por consenso. Fue en ese momento que se resolvió pasar nuevamente esta disposición a nuestra Comisión. Digo esto porque, tal vez, se podría tomar en cuenta la redacción aprobada por la Cámara de Representantes.

Personalmente, creo que las trabas que se ponen son exactamente lo contrario de lo que sostuvo el señor Senador Zumarán. Concretamente, en la sesión de la ayer de la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda --y esto figura en la página 15 de la respectiva versión taquigráfica-- él señaló: "Debo confesar que tengo dudas con respecto a la conveniencia de esta disposición aun sin haber estudiado el tema. Sin embargo, reconozco que de esta manera se da más agilidad al Ministerio. En realidad, no sé si esta agilidad y discrecionalidad no serán demasiado extremas o si estaremos cometiendo un exceso porque de aprobarse esta disposición, prácticamente, es el Ministerio quien va a elegir de ahora en adelante qué obra se hace y cuál se posterga". Sé que el señor Senador Pozzolo --que no se encuentra en Sala-- lo comparte, porque las trabas que se propusieron aquí son mayores que las que aprobó la Cámara de Representantes. Lo que no logramos fue hacernos entender; no quedó claro por qué quitamos la referencia al

100% del crédito presupuestal del proyecto reforzado y algunas obras tenían Rubro 0, es decir, no tenían asignación de recursos. Incluso posteriormente, la propia Comisión votó casi por unanimidad --aunque parezca contradictorio-- un artículo por el que presupuestalmente se autoriza a realizar una obra, pero no se le otorga financiamiento.

SEÑOR IRURTIA.- Quiero expresar que me parece un poco inusual la reunión del día de hoy, porque el plazo constitucional para que esta Comisión se expidiera respecto del Plan de Inversiones venció ayer, que fue cuando dimos el informe correspondiente. Inclusive, pienso que esta entrevista tendría que haberse realizado a nivel de la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda. De todas maneras, fue a pedido de dicha Comisión que efectivizamos esta sesión, a los efectos de lograr un avance en lo que puede ser el ejor entendimiento del artículo propuesto. A mi criterio, la discusión surgió en función de la no interpretación del concepto "Mantenimiento". Creo que dicho término ha sido tomado como algo específico a efectos de determinadas acciones que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas realiza cuando, en realidad, este rubro existe en prácticamente todos los proyectos. En cierta forma, nuestra idea era sacar recursos de los rubros de "Mantenimiento" que existen en los distintos proyectos, a los efectos de reforzar las obras que, indudablemente, se tenía la intención de concretar. Eso fue lo que no logramos hacer entender a los integrantes de la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es oportuna la aclaración que hace el señor Senador Irurtia en cuanto a las razones que motivaron la reunión de esta Comisión en el día de hoy. Todos los cuestionamientos que en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda se formularon a los integrantes de la de Transporte y Obras Públicas, a mi juicio, fueron contestados en forma clara en todos sus puntos, menos en lo que señalaba el señor Senador Irurtia. Inclusive, alguno de los miembros de la Comisión --en particular, el señor Senador Pozzolo-- con respecto a las dudas planteadas por los tres señores Senadores de la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda, expresó que a él también le afloraban las mismas inquietudes. A mi entender --aunque no lo dije en la reunión de ayer-- existía una cierta contradicción en el texto que nosotros habíamos aconsejado, que consistía en que en el primer inciso del artículo 57 --que figura incluido en el 19-- se decía: "Autorízase al Ministerio de Transporte y Obras Públicas a realizar trasposiciones debidamente fundadas --en cuanto a la obra a realizar y aquélla cuya ejecución se postergue-- entre proyectos de diferentes

programas del Inciso" y en el antepenúltimo se expresaba: "En las trasposiciones, los proyectos reforzantes serán exclusivamente los de 'Mantenimiento'". Entonces, parecería que la única obra que se puede postergar, si unimos los dos incisos, son las que utilizan el dinero correspondiente al proyecto de Mantenimiento.

Si no me equivoco, cuando el señor Subsecretario nos entregó este texto o uno similar, nos explicó que esto se hacía a los efectos de la mecánica de funcionamientos de las trasposiciones. Reconozco que en la discusión de ayer se me planteó esa duda con respecto a la contradicción entre lo que plantean los incisos primero y tercero del artículo que redactamos.

Pienso que si se elimina el inciso tercero, este artículo quedaría más claro y el problema de la mecánica de las trasposiciones sería resuelto directamente por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, que está habilitado a pasar de un programa a otro y a determinar el rubro que utiliza como bolsón dentro del programa reforzado.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS.- Agradecemos la invitación de la Comisión a fin de aclarar algunas dudas que se han planteado en torno a este tema.

Si no he interpretado mal, una propuesta de solución sería la de eliminar el inciso tercero, que establece: "En las trasposiciones, los proyectos reforzantes serán exclusivamente los de 'Mantenimiento' de los programas del Inciso y los reforzados serán en todos los casos, los creados legalmente".

SEÑOR IRURTIA.- No estoy dispuesto a acompañar la propuesta de eliminar este inciso tercero, porque creo que concreta muy bien el espíritu del artículo 19 en su conjunto.

Por lo tanto, me interesaría que el señor Subsecretario nos aclarara el concepto de Mantenimiento respecto de este inciso tercero porque no parece claro su significado.

SEÑOR MOREIRA GRAÑA.- Desearíamos que el señor Subsecretario

enfoque su explicación desde el punto de vista de cómo funciona el Ministerio, porque tenemos entendido que "Mantenimiento" es el rubro que va a dar recursos a las otras Direcciones. Si se aprobara este artículo, "Mantenimiento" estaría dando soluciones a todos aquellos proyectos que no tienen en este momento adjudicada la cantidad necesaria de recursos o que sean prioritarios.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS.- En la redacción primitiva de este artículo, que era muy escueta, se decía simplemente que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas podía hacer trasposiciones entre proyectos de distintos programas. En la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes se mejoró el texto y se le calibró bien jurídicamente, ya que los representantes de los distintos sectores políticos fueron realizando distintos aportes que se incorporaron al artículo. Por lo tanto, esta disposición tuvo un consenso muy amplio.

¿A qué refiere específicamente el concepto de Mantenimiento que se plantea en esta norma? En su momento, conversando con uno de los señores representantes sobre el tema, éste me manifestó que para que esta potestad no fuera tan amplia habría que establecer una especie de limitación de carácter cuantitativo. Entonces, en el Ministerio nos planteamos en qué porcentaje podíamos fijar esa limitación y decidimos ubicarlo en un 100%, que fue lo que se estableció en la redacción original. Lo hicimos porque en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera se establecía que los contratos podían ser ampliados, por una única vez, hasta por el 100% de su importe. Como nos pareció que esta norma era de carácter similar a la que se pretendía aprobar, fijamos el mismo porcentaje. Posteriormente, intercambiando ideas con varios señores legisladores --especialmente con el señor representante Atchugarry-- advertimos que había proyectos que no tenían asignados créditos presupuestales, como consecuencia del paro que se había realizado en la Contaduría General de la Nación en momentos en que se presentó el proyecto de Presupuesto. Por este motivo, vinieron, por artículo, los proyectos, pero no las asignaciones o créditos presupuestales. Entonces, ¿cómo reforzamos esos proyectos que no tenían créditos? A su

vez, teníamos la idea de manejar un cierto límite cuantitativo. Llegamos a la conclusión de que si no podíamos limitar el proyecto reforzado, porque no tenía crédito asignado, debíamos hacer la limitación en forma directa, a través de un proyecto reforzante. ¿Cuál? Hay un proyecto dentro del Ministerio, que es algo así como un bolsón, que tiene las mayores asignaciones o créditos para cada uno de los programas: se trata de "Mantenimiento". Si el que refuerza es "Mantenimiento", por esa vía indirecta tenemos una limitación a esa potestad del Ministerio.

En ese sentido, observemos que el proyecto "Mantenimiento", que figura en todos los programas del Inciso, es de alguna manera el pulmón. En base a este proyecto se hacen las obras que no estaban originariamente previstas, pero que por circunstancias casuales --un accidente, la rotura de un puente, etcétera-- deben ser atendidas. Esto es lo que llamamos "bolsón", que también tiene recursos limitados. Por la vía de ponerlo con cargo a "Mantenimiento" podríamos incrementar o mejorar los otros proyectos y reforzar los que fueron aprobados por el Parlamento en su oportunidad y no tienen crédito.

Este tema fue discutido con los señores representantes Ibarra --y luego con su suplente-- Delgado Sicco, Melo Santa Marina y todos los que intervinieron en este tema.

Reitero que este artículo fue fruto del esfuerzo de todos quienes integran la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes y creo que, desde el punto de vista de la técnica jurídica, mejoró enormemente, porque quedó realmente acotada esa facultad del Ministerio.

Quiero señalar además algo que me parece muy importante --respondiendo de esta manera a un planteo de varios señores legisladores-- que es el tema relativo a un posible proyecto alternativo a la disposición aprobada.

Aclaro que no existe ningún otro programa de acción; lo que vamos a ejecutar son los proyecto aprobados legalmente, porque no podemos hacer otra cosa.

Existe un proyecto que tiene un poco más de elasticidad que es el de "Mantenimiento" que necesariamente no puede ser tan definido, porque en ese aspecto se dan todo tipo de imprevistos que una Administración debe enfrentar. Debo decir que no se trata solamente de un proyecto para realizar obras, sino que también se atiende el funcionamiento de todas las jefaturas de zona del interior del país --en total son 9-- por ejemplo, en materia de vialidad.

Con ello se obtienen recursos para comprar combustibles, asfalto, para bacheo en caminos nacionales y también para cooperar con las Intendencias Departamentales que solicitan ayuda en determinados problemas, etcétera. Es decir que el Proyecto de "Mantenimiento" tiene un área que puede ser destinada específicamente a obras, pero también otra que está dirigida a lo que es el funcionamiento ordinario y normal de las nueve zonas de la Dirección de Vialidad como el caso del número 955 de Vialidad, que es el más importante y con el que también se atiende las retribuciones de los funcionarios. Por ejemplo, el Proyecto 855 consta de varias partes.

Allí se menciona el Rubro 0, "Retribuciones de Servicios Personales" y se especifica la cantidad correspondiente; luego se hace referencia al Rubro 2 "Adquisiciones" y se le otorga determinada suma; más adelante se fija el Rubro 3 "Contratación de Servicios no Personales", al cual se le destina otra cifra, etcétera.

De todas formas, esto le da al Ministerio de Transporte y Obras Públicas una cierta flexibilidad. Lo importante a destacar en este sentido es que cuando decimos que se refuerza con el Proyecto de "Mantenimiento", lo que queremos significar es que, de alguna forma, estamos estableciendo un límite cuantitativo al reforzamiento.

Reitero que no lo hacemos en base al proyecto reforzado porque puede no tener recursos, sino teniendo en cuenta el reforzante. En su momento ésta nos pareció una solución inteligente, porque no había otra forma de limitar fuera de la que se había establecido en el artículo, con muy buen criterio. Digo esto porque no pueden hacerse inviables los proyectos ya que deben intervenir los organismos de contralor. Me parece muy importante --ya lo dijimos en otra oportunidad--

el hecho de que dicho reforzamiento es supervisado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, por la Contaduría General de la Nación, por el Tribunal de Cuentas --que es un organismo de contralor de legalidad-- y, finalmente, por un organismo político, como es la Asamblea General.

Cuando me retiré de la Cámara de Representantes unos días antes de que se aprobara esta disposición, me fui con la idea de que el artículo sería aprobado con esta redacción.

SEÑOR BOUZAS.- Luego de la explicación del señor Subsecretario del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, aún tengo una duda.

En esta norma se establece que se autoriza a realizar trasposiciones debidamente fundadas en cuanto a la obra a realizar y aquella cuya ejecución se postergue, entre proyectos de diferentes programas del Inciso. Más adelante se expresa que los proyectos reforzantes serán exclusivamente los de "Mantenimiento". Para fundamentar a favor de esta disposición ponemos siempre el ejemplo de lo que ocurrió con el puerto de Piriápolis, donde por una serie de razones no se pudo utilizar el dinero que estaba asignado para dicha obra en 1992; según las informaciones que tenemos tampoco se podrá hacer en 1993 debido a lo avanzada que está la temporada, porque en esa época no pueden circular camiones pesados en medio de los turistas. En ese caso se justifica que se tome parte de ese dinero para destinar a otras obras que, a juicio del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, sean prioritarias en este momento.

Entonces, de acuerdo con este inciso —si es que no lo entiendo mal y esa también fue la duda que se le presentó al señor Senador Pozzolo— ese reforzamiento de lo destinado al puerto de Piriápolis para determinado puente, no se podría dar, ya que solamente se refuerza "Mantenimiento". Esta es la duda que quería plantear al señor Subsecretario de Transporte y Obras Públicas.

SEÑOR SUBSECRETARIO DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS.- Tal como lo plantea el señor Presidente y como lo establece la Ley, se refuerza con "Mantenimiento" pero, de acuerdo con la normativa vigente, cabe la posibilidad de hacer trasposiciones entre proyectos del mismo programa. Esto —fue analizado oportunamente con el señor Representante Atchugarry— quiere decir que eventualmente se puede establecer que "Mantenimiento" refuerza pero, a su vez, con determinado proyecto del mismo programa se puede reforzar "Mantenimiento" y luego, con este último hacer lo propio con otro de un programa distinto.

Con esto se ha tratado, en la medida de lo posible, de acotar las facultades de disposición del Poder Ejecutivo en esta materia. No tengo la menor duda de que ello constituye una limitación en cuanto a la facultad amplísima que estaba prevista al principio.

Quiero aclarar al señor Presidente que puede darse la circunstancia de que, por ejemplo, en el mismo programa haya un proyecto --siempre se realizan estudios y proyectos-- que disponga de una determinada cantidad de dinero, porque a veces es necesario efectuar perforaciones, cateos, etcétera y la Dirección de Vialidad debe contar con él, aunque a veces se utilice y otras no.

A menudo ocurre que por distintas circunstancias queda un excedente --ya que no fue necesario realizar esos estudios-- y entonces puede sacarse determinada cantidad de dinero para reforzar el proyecto de "Mantenimiento". A su vez, de allí se puede derivar a otro proyecto de otro programa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es decir que en el caso que había planteado se daría la siguiente situación. Los recursos destinados al puerto de Piriápolis reforzarían "Mantenimiento" de Hidrografía y este último haría lo propio con las obras de las Rutas 9 y 99.

SEÑOR MOREIRA GRAÑA.- Hubo otro tema que quedó como expectativa en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda, que era si de esta manera no se disminuían los recursos de "Mantenimiento". Quisiera que el señor Subsecretario del Ministerio de Transporte y Obras Públicas hiciera una aclaración al respecto.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS.- Sin duda, si se quitan recursos de "Mantenimiento" y se refuerzan otros proyectos, se produce una reducción en los créditos de ese rubro. Lo que sucede es que en este aspecto se debe realizar una utilización prudencial de los recursos. Esta es la ventaja que tiene el rubro "Mantenimiento", ya que no representa meramente la ejecución de obras con nombre propio. Consiste --como lo dice su nombre-- en la ejecución de obras de carácter general, es decir que se trata del trabajo ordinario que realiza la Dirección de Vialidad. Por ejemplo, con este rubro se atiende el tema de los destajistas o fleteros de Vialidad, que son los que alquilan sus camiones a dicha Dirección, que llevan asfalto, bacheras, pisones, van rellenando las rutas, etcétera.

Quiere decir que si bien los recursos se pueden extraer de "Mantenimiento", como éste también supone la realización de actividades que refieren al funcionamiento mismo de la Dirección de Vialidad y a aquellas que no pueden dejar de cumplirse, de cualquier manera acotan, en gran medida, lo que puede transferirse de un programa a otro.

Me parece que ha sido acertada la redacción que se ha dado a este artículo, en el sentido de eliminarse la referencia a los años 1993 y 1994. Digo esto porque entiendo que se trata de un instrumento de técnica presupuestal y

cualquier administración --la actual u otra-- va a necesitar esta disposición, ya que cuando se realiza un presupuesto ajustado y con los créditos acotados, no se puede tener el grado de precisión necesario.

Tal como expresábamos en la reunión pasada, voy a señalar algunas eventuales contradicciones. A veces, por cuestiones de tipo formal se dan estas situaciones que lindan casi con el absurdo, en el sentido de que la parte de expropiaciones depende de la Dirección de Topografía y la ejecución de obras viales de la Dirección de Vialidad. Entonces, nos podemos equivocar en el crédito que calculamos para hacer las expropiaciones; por ejemplo, supongamos que en el caso de la Ruta 1 tenemos el dinero para hacer la obra pero no para las expropiaciones, que son previas. Por lo tanto, habría que aportar algún instrumento razonable --nos parece que esto, acotado como está, es muy saludable y está ajustado a los principios de técnica jurídica y presupuestal-- a fin de que se pueda hacer ese tipo de movimientos, dando cuenta a la Asamblea General con todas las limitaciones que tiene, para no transformar esto en una cuestión de carácter político. Por eso digo que hasta me parece muy adecuado el hecho de que se haya eliminado la posibilidad de reforzar el proyecto "Convenios", porque tenemos la idea de apoyar lo que son realmente proyectos de inversión y de ejecución de obras. Pensamos que, tal como está redactado el artículo, podremos llegar a ello.

En consecuencia, consideramos que las modificaciones que se introdujeron resultaron provechosas. En alguna medida, se logra establecer un límite cuantitativo y de principios. Si bien esta cláusula es muy general, es importante porque dice que en ningún caso las trasposiciones podrán obstar ni hacer inviable la ejecución de los proyectos autorizados por las normas presupuestales. Estimo que ésta es muy valiosa porque el principio que establece puede ser tomado por el Tribunal de Cuentas, por la Asamblea General o por cualquier organismo que ejerza un contralor de los mencionados en los incisos anteriores. De esta manera, cualquiera de éstos podrá decir que ella se está manejando en una forma que desde el punto de vista jurídico, es equivocada.

Entiendo que la redacción que aquí aparece también es muy buena. En ella se dice que en las trasposiciones, los proyectos reforzantes serán exclusivamente los de "Manteni-

miento" de los programas del Inciso y los reforzados serán, en todos los casos, los autorizados por las normas presupuestales. ¿Qué quiere decir esto? No se trata de un proyecto alternativo de ejecución de obras públicas porque, ¿qué proyecto podemos reforzar? Ni más ni menos que aquellos que fueron autorizados por las normas presupuestales, es decir, los que autorizó el legislador. En realidad, ese es el punto clave. Además, normalmente, todos los proyectos importantes están descritos o previstos en el Presupuesto. O sea que los proyectos que no tienen nombre ni apellido son pequeños y van en "Mantenimiento", como pueden ser los de emergencia. Pero los que son de relativa significación, tienen nombre propio. Entonces, los que podemos reforzar son exclusivamente los que aprobó el Parlamento. Creo que de esta manera aquel principio de soberanía parlamentaria --por decirlo de alguna manera-- y de que el Parlamento determina cómo se asignan los dineros públicos, queda totalmente protegido. Lo que se está dando es mayor elasticidad a la norma de ejecución presupuestal, con el fin de cubrir algunas situaciones especiales. En este caso, la situación es totalmente atípica, porque hay algunos proyectos que no tienen inversión presupuestal.

SEÑOR MOREIRA GRAÑA.- Creo que esta explicación es importante y puede dar lugar a su presentación en la Comisión de Presupuesto.

SEÑOR ELSO GOÑI.- Uno de los temas en los que la Comisión ha insistido en su tratamiento --inclusive, ayer se mencionó en la Comisión de Presupuesto-- es el relativo a los porcentajes de inversión. Evidentemente, esto ayuda a que dichos porcentajes lleguen a lo que nosotros pretendemos y deseamos, que es lo que votó el legislador. En este caso, si el tope para el Ministerio de Transporte y Obras Públicas esté año es de U$S 130:000.000, esperemos qué se llegue a esa cifra o a alguna muy cercana. Y esto posibilita que si en alguna obra, por distintas circunstancias, existen sobrantes, ellos puedan utilizarse para aumentar ese porcentaje.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si ningún miembro de la Comisión desea hacer alguna otra consideración, agradecemos la presencia del señor Subsecretario de Transporte y Obras Públicas en la Comisión.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 9 y 51 minutos).

D/2424
ma/3